「지방정부연구」 제21권 제4호(2018 겨울): 317-339

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.4 (2018 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.4.14

# 중국 장강삼각주(長江三角洲) 대도시 광역경제권 형성과 정부 간 연계협력 거버넌스

박 재 욱

**국문요약**

본 연구의 목적은 중국의 장강삼각주 대도시 광역권의 지역혁신 체계와 정부 간 거버넌스(governance)를 연구함으로써 우리나라 대도시권 중심의 광역권 구축에 필요한 시사점을 얻고자 한다. 연구 내용은 다음과 같은 네 가지 연구초점을 설정하였다. 첫째, 장강삼각주에 있어 광역경제권 및 광역 거버넌스의 개념과 범주를 어떻게 설정하고 이해할 것이란 점이다. 둘째, 장강삼각주 광역경제권 발전전략의 등장배경을 지정학적, 사회경제적 배경, 교통 접근성 등으로 나누어 분석하고자 한다. 셋째, 장강삼각주 대도시 광역권에 있어 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 간 관계에서 발전전략이 수립되고 집행되는 과정을 살펴보고 이 과정에서 정부 간 관계가 어떻게 변화되고 새롭게 구성되는가 하는 점이다. 넷째, 행정구역이라는 장벽을 넘어 장강삼각주 광역권을 움직여 나가는 종합적·통합적 추진체계와 이를 통해 형성되는 지방정부 간 협력체로서의 광역 거버넌스 구축과 그 특징에 관해 주목하고자 한다. 결론적으로 장삼각 구역의 도시들은 공치공영(共治共榮)을 목표로 구역 일체화 발전전략을 수립하고 집행하기 위한 다층화되고 상대적으로 고도화된 협력체제를 형성해나가고 있다.

**주제어: 대도시 광역경제권, 정부 간 연계협력, 도시 간 합작, 거버넌스, 장강삼각주(長江三角洲)**

## Ⅰ. 서론

지역적 차원에서 상이한 지방정부나 행정조직 간의 갈등과 협력을 조정하는 거버넌스의 문제는 어느 지역에서나 발생하기 마련이며, 세계화의 심화과정에서 세계 어느 나라에서든 대도시권 등장이 불가피하기 때문에, 지방정부 간에 있어 정책조정 및 다층적 연계협력과 거버넌스체제의 강화가 필연적으로 요구될 수밖에 없을 것이다. 결국 문제의 핵심은 이러한 조정 및 협력과정에서 시장과 정부로부터 오는 요구와 규제를 지역적 상황에서 적절히 활용하여 보다 합리적이고 효율적인 광역권 체제를 어떻게 형성할 것인가 하는 점에 모아진다.

본 연구의 대상인 중국의 상하이시 중심의 장강삼각주 대도시 광역권은 자국 내에서도 지역의 경쟁력과 성장 잠재력이 가장 높은 편이며, 지역의 재구조화가 활발한 지역일 뿐만 아니라 무엇보다도 대도시권 중심의 광역권 형성을 위한 지방정부 간 연계협력 및 거버넌스 구축에 있어 지방

주도적이며 선진적인 제도 창안과 모델 제시에 적극적인 지역으로 평가받고 있다. 뿐만 아니라 계획체제 수립에 있어서도 중앙정부-지방정부, 지방정부 간 협의와 협상을 주요 경로로 활용하고 있다는 특징을 지니고 있다(김원배 외, 2007: 178-181).

영국이나 프랑스와 같은 유럽 선진국에서는 광역개발 전담기구나 광역정부를 통한 광역행정체제의 필요성과 유용성이 이미 경험적으로 검증된 바 있고, 독일은 기본법을 개정하면서까지 광역정부의 기능을 강화하려는 움직임을 보이고 있으며, 미국에서의 지방정부 간 광역연합은 일반화된 형태이다(박재욱, 2008: 4-5). 이러한 세계 각국 주요 대도시 지역의 광역경제권 구상과 광역거버넌스 창출 움직임의 배경에는 이미 1990년대에 공통적으로 도시 성장의 한계라는 위기 상황에 봉착했던 경험이 작용하고 있으며, 위기 극복을 위한 대안 체제로 제시된 광역경제권 형성을 위해서는 지역 간-지방정부 간 협력체제 구축이 무엇보다 긴요한 과제라는 인식이 자리 잡게 되었다. 따라서 위기 극복을 위해 각 대도시나 광역권들이 수립하고 추진 중인 발전전략의 구성 과정과 내용들은 광역 거버넌스의 구조적 특징을 살필 수 있는 매우 유용한 틀을 제공해 준다(박재욱·정해용, 2010: 84).

따라서 본 연구의 목적은 중국 상하이시 중심의 장강삼각주 대도시 광역권의 지역혁신 체계와 정부 간 거버넌스(governance)를 연구함으로써 우리나라 대도시권 중심의 광역권 구축에 필요한 시사점을 얻고자 한다.

# Ⅱ. 이론과 분석의 배경

## 1. 선행 연구 검토

중국의 도시군 현상이나 광역권 연구는 90년대 이후 비교적 늦게 시작되었지만 최근에 이르기까지 상당한 연구 성과들이 나오고 있다. 2000년대 이후 광역경제권의 새로운 축으로 개발되고 있는 경진기(京津冀: 環渤海) 경제권의 경우, 연구가 이미 상당히 활성화되었으며 우리나라에도 개괄적이나마 소개되고 있지만, 중국의 광역경제권 형성이 과거 지방정부 간 경쟁과 첨예한 이해관계의 대립으로 말미암아 합리적인 협력기제가 충분히 갖추어지지 못하였으며, 이에 따라 최근까지도 여전히 지역중심적인 연구경향을 드러내고 있기도 하다(박재욱, 2014: 543). 또한, 중국의 광역경제권 형성이 지방정부의 자발적이고 자율적인 발전전략에 따르기보다 중앙정부 주도적 성격이 강하다는 점이 선행연구들에서도 드러나고 있으며, 중앙정부의 정책과 전략적 접근의 여부가 연구의 방향성을 크게 좌우하기도 한다(박재욱, 2011: 319).

광역 거버넌스의 필요성은 상당 부분 정책 결정권과 통제권을 가진 행정권과 경제법칙이나 시장논리에 따라 움직이는 경제권 사이의 상호모순과 갈등으로 인해 야기되었으며, 광역권의 새로운 거버넌스 구축에 관한 논의도 행정권과 경제권 사이의 모순을 어떻게 극복할 것인가 하는 문제인식에서 출발하고 있다(周克瑜, 1999: 38-45). 2000년대 이후 개별 광역경제권 발전전략 및 협력

체제에 대해 무수히 많은 연구들이 산출되고 있는데, 특히 각 광역경제권이 성장·발전하면서 각 광역권의 장점과 한계점들을 비교사례로 삼아 정책적 시사점을 얻고자 하는 연구 경향이 많아지고 있으며, 張軍擴·侯永志(2008), 李澜(2011), 叶必丰·何渊(2011), Luo& Shen(2009) 등의 연구가 주목할 만하다(박재욱, 2014: 543). 이들 연구들은 장삼각구역, 범주강삼각구역, 경진기구역 등을 비교대상으로 기타 광역권과의 비교연구에 초점을 맞추고 있다.

한편, 현재까지 중국 장강삼각주 대도시 광역권을 중심으로 국내에서 이루어진 연구 성과는 많지는 않으나, 기본적인 연구 작업은 진행 중이다. 김혜진(2007)은 장강삼각주 지역의 도시 성장 위기와 경제일체화(經濟一體化) 현상을 분석하여, 중국의 다른 지역과 마찬가지로 시장분할 및 과열경쟁, 산업구조의 동질화 등의 문제가 여전하지만 최근 들어 상호 경쟁을 지양하고 협력에 노력하고 있으며 경제 통합협의체를 구성하여 지역경제 일체화를 적극 추진하고 있다고 주장한다. 이어 류제헌의 연구에서도 1978년부터 2006년까지 장강삼각주지구 공간구조의 현대적 변용을 산업화, 성시화, 경제일체화라는 세 가지 측면에서 분석하여 시장과 기업의 활동에 대한 정부의 지나친 행정적 간섭이 서비스 산업을 비롯한 산업의 성시 간 공간적 분업을 수반하는 경제일체화를 방해하고 있으며, 또한 동일한 산업 업종에 대한 중복 투자와 건설로 인하여 성시 기능의 특화가 아직까지 성숙 단계에 접어들지 못한 상태에 있는 것으로 결론짓고 있다(류제헌, 2011). 같은 맥락에서 허흥호의 연구에서는 장강삼각주 지역의 경제통합은 상하이를 중심으로 기업 간 교류가 이루어지고 있으며, 산업 전후방 연관관계가 뚜렷하게 나타나는 등 경제적으로 밀접한 관계가 가속되고 있어 기능적 측면에서 통합이 형성되고 있다고 보지만 중국의 지역경제 발전구도가 행정구역 중심으로 되어 있어 제도적 통합으로 발전하는 데는 많은 한계가 있다고 지적한다(허흥호, 2012).

이들 연구들의 공통된 결론은 장강삼각주 광역권은 공간적, 경제적 기능 통합이 일정 정도 진전되고 있으며 행정구역을 초월하여 지방정부 간 협력이 어느 정도 추진되고 있기는 하지만, 소위 중국에서 말하는 '행정구 경제'(행정구역에 의한 독자적 경제발전 추진)로 인한 지방정부 간 경쟁에 의해 그 성장과 발전이 장애를 받고 있다는 점이다. 이러한 사실은 비교적 최근 중국 내 연구에서도 확인되고 있으며, 일부 연구에서는 아직도 지역의 거버넌스가 확립되어 있지 않다고 강조되고 있기도 하다(Li and Wu, 2012). 하지만 이들 연구들 상당수가 구체적인 사례보다는 일반적인 차원에서 기술되고 분석을 진행하고 있다는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 한계를 넘어서기 위해 각 연구들이 제시한 결론에 대한 경험적 검증과 함께 장각삼각주 광역권 내 지방정부 간 협력과 합작을 통해 추진되고 있는 거버넌스 구축 과정에 대해 다각적인 분석을 시도하고자 한다.

## 2. 분석의 초점

본 연구의 내용은 다음과 같이 크게 네 부분으로 나누어 연구초점을 설정하고자 한다.

첫째, 장강삼각주에 있어 광역경제권 및 광역 거버넌스의 개념과 범주를 어떻게 설정하고 이해할 것이란 점이다. 광역경제권은 지역경제권 중에서도 권역의 공간적 범위가 2개 이상의 행정구역

에 걸치는 경우로 정의할 수 있는데, 즉 개별 지방정부의 기존 행정경계 구역을 넘어서 지역경제 발전을 위한 지방정부 간 또는 중앙-지방정부 간 공동사업을 추진하는 경제적 활동 영역을 의미한다(한국행정학회, 2008: 12). 이러한 광역경제권은 대도시와 중소도시는 물론 그 주변지역까지 포괄하는 대도시권을 중심으로 형성되는 것이 일반적이다(박재욱, 2011: 316). 이것은 산업의 다양성과 인재의 양성, 수출과 외자유치 등과 같이 경제활동의 광역적 상호보완성이 강조되는 경제권과 생활권이 중첩된 개념이다(박재욱, 2009: 87).

한편 광역 거버넌스 개념의 정의는 광역 거버넌스 구축 목적에 따라 상이하게 적용될 수 있다(김용웅, 1997). 광역경제권 개념을 중심으로 광역 거버넌스를 구축할 경우 주로 광역적 차원의 산업경제 성장과 이를 가능하게 하는 중심도시와 주변도시 간 네트워크 연계성을 강화하려는 목적을 지니며, 이 경우 기존의 행정구역이나 체제를 유지한 채 산업경제적 차원의 정책협의와 집행부문만을 전담하는 지역발전협의체 등을 구성할 수 있을 것이다(박재욱, 2009: 88). 본 연구에서는 장강삼각주 광역경제권 개념의 설정 배경이 무엇이며, 어떠한 방식과 절차를 통해 광역경제권 개념이 정책이나 제도에 적용되고 있으며, 이러한 광역경제권 개념이 실제적으로 광역 거버넌스 구축에 효율적이고 적절한지에 대해서도 분석할 것이다.

둘째, 장강삼각주 광역경제권 발전전략의 등장배경에 관한 논의이다. 오늘날 광역권은 글로벌 경제의 새로운 주체로 등장하고 있다(박재욱, 2010: 86). 제이콥스(Jacobs, 1984)는 이제는 오히려 국가보다 광역권의 중심도시가 부의 창조적 주체이며, 이는 도시와 지역의 배후지 간 결합관계가 글로벌화를 둘러싼 모든 종류의 장소로 확대되는 강력한 교환관계에 의해 규정되기 때문이라고 주장하는 한편, 그는 광역권이 주도하고 있는 세계경제는 특정 상품과 서비스의 생산과 교환을 전문화하는 독립적 생산자로 구성되어 있으며, 광역권 간 경쟁이 격화되는 이유는 도시와 지역이 새로운 상품과 서비스를 개발하여 그것으로 수입품을 대체할 수 있게 됨에 따라 지역적 특성화가 강화되기 때문이라고 본다(박재욱, 2008: 7에서 재인용).

성숙형 광역권을 형성하는 기본조건으로 우선, 다수의 상급 행정구역 단위를 넘어선 광역적 특성을 지니며 강력한 구심력과 원심력을 함께 갖춘 특대 핵심도시나 핵심도시군을 기반으로 하며, 둘째, 고밀도의 네트워크화된 인프라 시설체계, 고도의 인적·물적 교류 및 자금·정보 유통의 지역공간으로서 광역 차원의 편리하고 신속한 교통 네트워크와 정보 통신망을 갖추고 서비스업이 위주가 된 구역 간 상호협력적인 분업체계를 구비하고 있는 한편, 셋째, 독자적인 광역권 발전 전략을 수립하여 경제발전의 최첨단 역할을 담보하면서 경제발전의 결절(node) 지역인 동시에 성장의 극을 이루는 작용을 한다(Hall & Pain, 2006; Fujita, 2000). 본 연구는 이와 같은 논의를 바탕으로 장강삼각주 광역권 지역에서의 광역 거버넌스 전략의 등장배경을 지정학적, 사회경제적 배경, 교통접근성 등으로 나누어 분석하면서 이들 요인들이 광역 거버넌스의 등장과 공고화에 미친 영향을 살펴보고자 한다.

셋째, 장강삼각주 대도시 광역권에 있어 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 간 관계에서 발전전략이 수립되고 집행되는 과정을 살펴보고 이 과정에서 정부 간 관계가 어떻게 변화되고 새롭게 구성되는가 하는 점이다. 일반적으로 광역권 이론에서는 광역권이 기능적인 경제적 공간으로

서 거버넌스라는 새로운 유형의 협력방식 또는 체제를 구성하면서 광역권의 전략적 발전을 주도한다는 주장이다(Leibovitz, 2003; McGuirk, 2004). 본 연구에서는 이와 같은 관점에서 장강삼각주 광역권에서 중앙-지방간 지역발전 전략과 정책적 변화가 광역거버넌스 구축에 어떠한 영향을 주었는지 분석하고 지역의 반응이나 대응전략에 대해 살펴볼 것이다.

넷째, 가장 중요한 분석 초점으로서, 행정구역이라는 장벽을 넘어 장강삼각주 광역권을 움직여 나가는 종합적·통합적 추진체계와 이를 통해 형성되는 지방정부 간 협력체로서의 광역 거버넌스 구축과 그 특징에 관해 주목하고자 한다.

일반적으로 광역경제권은 최소 500만 명 이상의 인구규모로 구성된 대도시권을 이루며, 중심도시로부터 반경 50~100㎞에 이르는 거대 도시화 지역이 존재하며, 중심 대도시, 중소도시, 농촌의 도시계층 체제가 확립되어 있는 한편, 국제적 인프라, 특히 대규모 물류처리 능력을 갖춘 국제공항과 항만, 전문 서비스 등이 가능한 지역으로서 산업적 다양성을 기반으로 경제활동의 자기완결성이 확보되는 동시에 우수한 대학과 교육여건 보유로 혁신역량 창출이 가능하며, 사회·문화적 동질성과 정체성을 확보하고 있어야 한다(박양호·정옥주, 2007: 118-119). 이와 더불어 광역경제권의 효율적 추진과 운영을 위해서는 건실한 광역조직과 거버넌스 체계의 구축이 반드시 요구되며, 당면한 경제 글로벌화와 정보화에 대응하여 서구의 대다수 대도시 지역은 경쟁과 협력을 통해 국제무대에서 경제발전의 주체가 되고 있는 동시에 생산방식의 공간적 특성, 광역적 경계, 지역 간 차이, 통제와 협조도 강조하고 있다(Feiock, 2004). 이러한 현상은 전 세계 국가, 지역, 도시 등 각 층위에서 발현되고 있고, 대도시 지역은 수평적 네트워크 체계에서의 대등하고 공개적이고 경쟁력 있는 거버넌스 체계를 위해 노력 중이며, 대도시 지역의 지속가능한 발전과 연계해서도 중요한 의의를 지닌다(박재욱·정해용, 2010: 87-88).

# Ⅲ. 장강삼각주 구역경제와 발전전략의 등장

## 1. 광역경제권의 개념과 범주

중국에서의 대도시 광역권은 보통 거대도시권(megalopolitan region)에 가까운데, 이것은 서구의 일반적인 대도시권(metropolitan region)보다 더욱 넓고 포괄적인 공간 범주를 지니는 개념으로서 거대도시를 정점으로 대도시와 그 주변 중소도시들이 공간지리적으로 밀집화되어 있는 지역을 의미한다. 중국에서 사용되는 도시권은 광역의 도시밀집지역(중국에서는 성시군(城市群)이라 한다)으로서 그 중 인구 규모가 200만 명이상 되는 도시를 특대형 도시라 칭하며, 행정단위를 넘어서서 공간지리적으로 수 개의 특대형 도시가 밀집된 도시를 대도시권이라 할 수 있다(戴宾, 2004). 대도시권(도시권) 연구에서 강조되는 점은 도시권 내 대중소도시들 간의 등급체계와 기능분업이다(강승호, 2006: 13). 중국에서는 넓은 의미의 '도시'는 성진(城鎭)을 말하며, 좁은 의미에서 도시라고 할 때는 성진 중에서 도시화 수준이 높은 지역인 성시(城市)를 가리키며, 성진은 인구 2만 명

이상이고 비농업인구 비중이 10% 이상인 지역으로 관련 법령에 규정되어 있는데 거대도시의 글로벌 경쟁력을 중시하는 입장을 '성시화론'으로, 지역균형개발과 인구분산을 강조하는 입장은 '성진화론'으로 분류한다(이철용·우저안, 2013: 6).

중국은 2005년 "11차5개년계획"("11.5規劃(규획)")에서 처음으로 '도시권'이란 용어를 언급하였으며 광역도시군 형성전략을 마련한 이후 지속적으로 광역도시군 육성정책을 추진 중이다(박재욱, 2014: 545).[1] 중국의 광역도시군 발전전략은 상이한 규모와 유형의 인근 지방정부들이 하나 이상의 특대도시(인구 200만 이상)를 중심으로 도시체계를 형성하는 일정한 산업경제적 발전 상황, 자연환경적 조건, 교통연결망 등을 바탕으로 도시 간 상호연계성을 강화하면서 도시 간 네트워크를 통한 시너지 효과를 제고하기 위한 지역발전 전략으로 이해된다. 최근 "국가발전개혁위원회(國家發展與開發委員會, NDRC)"는 20개 도시권 개발안을 발표했으며 대도시와 인근 중소도시의 기능연계 강화와 거대 대도시 육성을 목표로 하는 '다핵화 지역균형발전 원칙'을 제시하였다. 실제로 2007년 경진기, 주삼각 구역 등을 포함하는 10대 도시권을 지정하였으며, 2013년 6월에는 하얼빈과 창춘 등 10개 지역에 대한 도시권 추가육성계획을 발표하였다.

장강삼각주 구역이 속한 "장강경제벨트"(長江經濟帶)는 중국 연해 경제의 후방에서 가장 활력이 넘치는 경제벨트이다. 장삼각도시군, 장강중류도시군, 성유(成渝)도시군(成都과 重慶간 도시군)을 기반으로 상하이, 우한, 충칭 등 3대 거점 도시의 3대 항운 중심을 더욱 경쟁력 있게 육성하여 장강중상류 지역개발을 추진함으로써 중국 경제발전 공간을 확대시키고 있다(孫久文, 2016: 53). 다시 말해 장강(중국에서는 黃金水道라 칭한다)을 중심으로 횡적으로 광역화된 중국 동부, 중부, 서부라는 3대 비동질적 유형의 구역을 육성하여 장강 연변의 11개 성시로 이루어진 거대한 경제벨트로 연계시키려는 시도가 이루어지고 있다. 장강경제벨트는 이미 현재 세계적으로 최다의 인구층을 구성하고 있으며 최대의 산업규모를 갖추고 도시체계가 가장 잘 정비된 유역으로서 중국 내 최강의 종합 경쟁력을 지닌 전략적 요충지 중의 하나이다. 이러한 전략적 지위는 갈수록 더욱 고도화될 것이다.

이러한 배경 하에서 장강경제벨트는 막중한 구역경제의 위상을 지니며, 경제 전환의 고도화, 구역협조 발전의 추진체, 신형도시화의 촉진, 구역 개방형 지위와 종합교통운수체계 구축이라는 중임을 맡고 있다. 그런데 장강경제벨트라는 전략적 목표의 실현은 반드시 장강하류지구의 장삼각 도시권에 의탁하여 중부지구의 장강중류도시군 및 상류지구의 성유 도시권의 일체화로 발전되어야 가능하다. 여기서 장강 경제의 총체적 발전이라는 차원에서 볼 때, 중류도시권의 전략 가치의 핵심은 동부, 중부, 서부 지역 간 협조발전, 신형도시화의 선행 시범구역 및 "일대일로"의 전면적 개방을 돕는다는 의미에서 다층적 차원을 지닌다(张建清·陈婷, 2016: 131).

---

1) 중국에서는 '城市群', '城市圈', '都市圈' 등의 용어를 사용하는데, 이러한 용어는 영어로는 메갈로폴리스나 메트로폴리스, 그리고 한국의 광역도시권이란 용어와 유사한 의미로 이해할 수 있다. 본 논문에서는 원칙적으로 중국에서 사용하는 원어를 사용하되, 특별한 경우 '도시권'으로 통일하여 사용하고자 한다. 중국에서 가장 포괄적인 광역경제권인 '經濟帶'나 그 다음 낮은 단계의 광역경제권 또는 광역권인 '地區, 區域'의 경우, 전자는 '경제벨트'로 번역해 사용하며, 후자는 원어 표기를 원칙으로 하되 문맥에 따라서는 광역경제권 또는 광역권으로 번역해 사용하기로 한다.

본 연구의 주요 대상 지역인 중국의 상하이시 중심의 장강삼각주 대도시 광역권은 개혁·개방 당시부터 장강삼각주지구(長江三角洲地區, 약칭: 長三角)라는 명칭으로 불리우며, 행정구역상으로 상해시(上海市:1개 省級 城市)를 비롯한 16개 성시(3개 副省級 城市와 12개 地級 城市)를 가리켰으나, 개혁개방 이후로 지역 범위와 경제규모, 인구 등이 계속해서 확대되어 현재는 행정구역상 상하이, 장쑤, 저장, 안후이 등 40개 지급(地級)이상 도시를 포함한다(国家统计局城市社会经济调查司, 2015). 1992년 상해 푸동신구(浦東新區) 개발을 시발점으로 지금까지 장강삼각주지구의 발전 속도는 중국에서는 물론이고 다른 국가에서도 그 유례를 찾아보기 힘들 정도로 빠른 것이다(류제헌, 2011: 1-2). 그리고, 국가 차원의 전략적 광역권이란 차원에서 장강삼각주 광역권은 홍콩과 썬전(深圳)을 중심으로 한 주강삼각주 지역과 발해만에 걸쳐있는 경진기 광역권과 함께 중국의 3대 광역권 중 하나이다. 특히 장강삼각주 광역권은 지정학적으로 아시아·태평양 경제권에 위치하고 있을 뿐만 아니라 태평양 서안의 중간 지대에 위치하고 있어 아시아·태평양 지역의 관문으로서의 지역적 입지 조건을 지니고 있으며, 개혁·개방 이후 장강삼각주 광역권은 혁신적인 개혁을 통해 중국의 국가 경제력과 국제 경쟁력을 개선하고, 국민경제의 빠른 발전을 위한 중요 엔진 역할을 해왔다(엄수원, 2011: 278-279).

## 2. 새로운 구역 발전전략 이념의 등장과 장강삼각주 발전전략의 수립

중국 구역경제발전의 두 가지 기본 방침은 내부적으로는 '협조'와 외부적으로 '개방'이다. 최근 중앙정부는 "일대일로(一帶一路: 육상 및 해상 신실크로드)", "경진기 일체화(京津冀一体化)", "장강경제벨트(長江經濟帶)" 등의 전략을 수립하거나 수정하고 있다. 이 중에서 "일대일로"는 중국의 구역 발전전략일 뿐만 아니라 국제경제과정으로 중국 경제가 참여하고자 하는 의지의 표출이며, 수많은 국가들이 공동 발전하는 광대한 개방전략임을 내세우고 있다. 다시 말해, 중국 국내의 발전과정에서의 협조 모색에 관해 주목할 뿐만 아니라 구역발전 전략에 명확히 제시된 개방을 통한 경제의 글로벌화와 구역일체화라는 거시적 전략을 의미한다. 이와 같이 중국의 전면적 국내외 환경 변화에 직면하여 구역발전전략의 내용 역시 전환하고 있는데, 최근 수정된 협조개방형 구역발전전략이 바로 "신사연(新四沿)" 발전전략이다.[2)]

2010년 국무원은 정식으로 〈장강삼각주구역발전계획〉(≪長江三角洲區域發展規劃≫)을 공포하면서 '장삼각 일체화 발전'이 국가 전략에 포함되었으며, 이럼으로써 중국 성시를 초월하는 거대 구역 간 협조발전과 일체화 발전의 신세기를 맞이하게 된다. 이후 2014년 3월 5일 12차 전국인대 2차 회의에서 리커창(李克强) 총리는 황금수도, 즉 장강에 의지하여 장강경제벨트를 건설한다고

2) "신사연" 발전전략이란 기존 연해, 연강, 연선, 연변 중심으로 추진되고 있던 네 가지 발전전략을 수정한 것이다. 구체적으로, 기존 '연해(沿海)'전략을 수정하여 경진기일체화전략, 21세기해상실크로드를 더욱 중점화하며, 기존 '연강(沿江)' 전략을 수정하여 장강경제벨트를 大장강유역경제발전으로 확대 발전시키고자 한다. 그리고 기존 '연선(沿線)'전략을 수정하여 철로, 공로를 중심으로 더욱 복잡하고 다변화된 구역경제발전을 실시하며, 기존 '연변(沿邊)' 전략을 수정하여 변경이나 국경을 넘어서는 국제적 합작구의 실시 등 다양한 연변 발전 항목을 포함하고 있다(常修澤, 2016: 30).

언급한 후, 이어 4월 25일 중공 정치국 회의에서 〈경진기 협동발전과 장강 경제 대발전〉(≪推動京津冀協同發展和長江經濟大發展≫)보고서를 작성함으로써 장강경제벨트가 이제 "국가전략"일뿐 아니라 "중대 전략적 정책결정"으로 격상되었다. 사흘 후인 4월 28일 리커창 총리는 "황금수로 건설에 의지한 장강경제벨트 건설은 중국경제를 위한 지속가능한 발전의 중요한 지지대를 제공"하게 되며, 새로운 장강경제벨트는 동으로는 상해, 서로는 운남에 이르며 상해, 중경, 강소, 호북, 절강, 사천, 운남, 귀주, 호남, 강서, 안휘 등 9개 성 2개의 직할시를 포함하게 된다고 선언하였다(常修澤, 2016: 37)

2014년 9월 국무원이 제출한 〈황금수로를 이용한 장강경제벨트 발전 추진에 관한 지도의견〉(≪關于依托黃金水道推動長江經濟大發展的指導意見≫)에서 상해를 중심으로 남경, 항주, 합비(合肥)를 부중심으로 장강삼각주도시권을 건설할 것을 제시하였고, 이어 2015년 3월, 중국 중앙정부는 〈실크로드 경제벨트 및 21세기 해상 실크로드 공동건설 추진의 비전과 실행계획〉(≪推動共建丝綢之路經濟帶和21世紀海上丝綢之路的愿景和行動≫)에서 연해지구는 "장삼각, 주삼각, 해협서안을 이용하여 환발해 등 경제구 개방 정도를 높여 경제 실력을 제고하며 이를 선도적으로 확산시켜 더욱 경쟁력을 강화하는 역할"을 수행해야 하며, "국제합작 경쟁으로의 참여와 유치를 통해 '일대일로'를 이루어 특히 21세기해상 실크로드 건설의 척후병과 주력군 역할을 다할 것"을 강조하고 있다(國家發展改革委員會·外交部·商務部, 2015). 이것은 연해구역·지구 발전에 대한 새로운 이념적 정립이라 볼 수 있다. 중국 대륙의 동부 지구 발전의 경우, 4대 "경제권"은 〈표 1〉에서 나타나고 있듯이, 환발해경제권(특히 경진기 지구), 장삼각 경제권, 주삼각 경제권과 그리고 해협서안지구이다.

**〈표 1〉 동부 연해 지구의 동부 10성 및 4대 경제권 비교**

| 지구 | GDP | | | 상주인구 | | | 토지면적 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 절대수 (위안) | 전국 대비 비중 (%) | 동부 대비 비중 (%) | 절대수 (명) | 전국 대비 비중 (%) | 동부 대비 비중 (%) | 절대수 (㎢) | 전국 대비 비중 (%) | 동부 대비 비중 (%) |
| 전국 | 56조 8845억 | - | - | 13억 6072만 | - | - | 960억 | - | - |
| 동부 10성 | 32조 2259억 | 56.6 | - | 5억 1818만 | 38.1 | - | 92억 3815만 | 9.6 | - |
| 경진기 지구 | 6조 2172억 | 10.9 | 19.3 | 1억 919만 | 8.0 | 21.1 | 21억 8727만 | 2.3 | 23.7 |
| 장삼각지구 (핵심구) | 9조 7760억 | 17.2 | 30.3 | 1억 975만 | 8.1 | 21.2 | 11억 300만 | 1.1 | 11.9 |
| 해협 서안 지구 | 3조 7159억 | 6.5 | 11.5 | 9042만 | 6.6 | 17.5 | 27억 2149만 | 2.8 | 29.5 |
| 주삼각지구 | 5조 3060억 | 9.3 | 16.5 | 6778만 | 5.0 | 13.1 | 5억 6750만 | 0.6 | 6.1 |

출전: ≪中國經濟與社會發展統計數据庫≫ (2013년)

여기서 특히 장삼각경제권은 2015년 5월 국무원 비준으로 실시된 〈장강삼각주지구구역계획〉

(≪長江三角洲地區區域規劃≫)에 근거하여 상해, 강소, 절강을 범위로 한 16개 도시를 핵심구로 하고 있다. 위의 〈표 1〉의 통계에 의하면, 2013년 현재 장삼각 핵심구는 인구 1억 975만 명으로 전 인구의 8.1%, 면적 11만 300㎢로 전국의 1.1%이지만, 2013년 총생산액은 9조 7760.5억 위안으로 전국의 17.2%나 차지한다.

2015년 6월 30일에 국가발전개혁위원회는 국제적 산업이전과 산업과 도시 간 연계발전, 저탄소 추진 및 오염 감축, 제도 혁신 등을 핵심 내용으로 하는 〈장강경제벨트의 국가급 전환 및 고도화 시범개발구 건설에 관한 실시의견〉(≪推進關于建設長江經濟帶國家級轉型昇級示範開發區的實施意見≫)을 발표하였는데, 여기서 장강경제벨트는 중국의 황금수로인 장강 주변의 동부, 중부, 서부 지역의 경제적 통합과 지역발전을 촉진하고, 국가 전략적 차원으로의 전환 및 고도화 시범개발구로 적합한 입지이며, 또한 개방형 경제발전 및 해외와 연해지역 간 지역균형발전 추진, 산업과 도시 간 상호 연계 및 융합 발전, 저탄소·오염배출감축 등이 실현된 녹색발전 및 기술선도 시범개발구 조성, 그리고 제도 혁신의 성과를 담보한 투자환경 시범개발구 조성 등을 구체적인 시행 조치로 제시한다(중국증권보(中國證券報)/중국투자자문망(中國投資諮詢網) 2015. 7. 1). 특히 주목을 끄는 것은 경제권 내에 상하이 주력항만인 양산항을 포함시킨 것인데, 이는 장삼각 구역을 항운과 대외무역 분야에서 전국 최고의 위상을 차지하고 있음을 인정했다는 점이다.

# Ⅳ. 장강경제벨트의 전략적 의의와 장삼각 구역의 신형 도시화 전략

## 1. 장강경제벨트(長江經濟帶)의 전략적 지위와 의의

21세기에 이르러 오늘날 여타 구역경제계획에 비하여 장강경제벨트가 유력한 경제력을 지니게 된 이유는 첫째, 교통과 구역의 주요 전략적 위치 때문이다. 경제벨트가 중국의 중심 지대를 횡단하고 관통하며 매우 광범위하다. 뿐만 아니라 동부, 중부, 서부 3대 지대가 인접하며 교차한다. 대륙을 종단하는 남북 철로의 간선 교통망이 동서남북으로 이어져 있으며 강을 따라 바다로 연결되어 있다. 둘째, 풍부한 자원을 보유한 지역으로 특히 담수자원 규모가 광대한 '남수북조공정'이 핵심 전략 자산일 뿐 아니라 광산자원, 관광자원, 생물자원 등이 풍부하며, 특히 인력자원이 중요하다. 중국의 문화 요람 중의 하나로 역사적으로 인재풀 역시 풍부하다. 셋째, 핵심 산업의 중심지로서 강철, 자동차, 전자, 석유화학 등 현대 공업의 핵심 산업 대부분이 이 지역에 망라되어 있다. 넷째, 광범위한 시장을 포함하고 있으며, 도시 밀집도가 전국 평균밀집도의 2.16배에 달한다(陳文玲, 2011: 40-41).

2020년 전면적으로 건설될 소강사회의 목표 하에 "13.5규획"과 접목되어 〈장강경제벨트 발전계획 강요〉(≪長江經濟帶發展規劃綱要≫)가 제시되면서 장강경제벨트 연계화와 일체화 협조기구

가 강화되기 시작하였으며, 수준 높은 정책체계로의 진전에 노력하고 있다.[3] 여기서 장강경제벨트의 전략적 지위와 의미는 다음 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 장강경제벨트는 국가 신형도시화 발전의 주체가 되는 지역이다. 2012년 장강경제벨트 총 인구는 5억 7900만 명으로 전국의 42.72%, 그중 도시 거주민은 2억 9900만 명으로 전국 도시 거주민의 42.11%로서 국가 신형도시화 발전전략에 있어 가장 핵심적인 대상 지역이다. 즉, 장강경제벨트에서의 신형도시화 발전전략의 성패는 직접적으로 국가 신형도시화의 안정적 발전과 그 성패를 가름한다고 해도 과언이 아니다(方創琳 等, 2014: 23-25).

둘째, 장강경제벨트는 국가 경제성장의 주도적 역할을 담당한다. 경제 총량 분석에서 보면 2014년 장강경제벨트 GDP 총량 28조 4600억 위안은 전국 총생산액의 44.71%를 차지한다. 제1차 산업 증가치 2조 3800억 위안은 전국의 40.8%, 제2차 산업 증가치 13조 4500억 위안은 전국의 49.18%, 제3차 산업의 증가치 12조 7400억 위안은 전국의 41.53%, 고정자산투자 21조 400억 위안은 전국의 41.03%, 외국인 투자 총액 1조 5000억 달러는 전국의 48.92%에 달한다(国家统计局城市社会经济调查司 2015). 따라서 장강경제벨트는 중국 국내의 모든 산업 생산 총액이나 투자 비중에서 전국의 40~50%를 차지하는 중국 경제의 핵심 중의 핵심이라 볼 수 있다. 또한 〈표 2〉의 경제성장률에 대한 지표에서도 2014년 중국 전체 경제성장률이 7.3%이며, 지역적으로 동부지구의 평균 경제성장율 8%, 중부지구 7.92%, 서부지구 8.76%, 동북지구 5.96%에 반해 장강경제벨트는 평균 경제성장률이 8.77%로 전국 경제성장률을 1.47%나 상회한다. 이는 중국의 거대 경제구역 중 가장 빠른 성장률이다. 결국 장강경제벨트의 발전은 직접적으로 국가의 전면적 소강(小康)사회의 건설과 현대화 실현에 큰 영향을 미치고 있다.

**〈표 2〉 2014년 전국 및 각 지구 평균경제성장률 대비 분석표**

| 지구 | 전국 | 동부지구 | 중부지구 | 서부지구 | 동북지구 | 장강경제벨트 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 공간 범위 | 21개 省市 및 自治區 | 10개 省市 | 6개 省 | 12개 省/市/區 | 3개 성 | 11개 省市 |
| 평균 경제 성장률(%) | 7.3 | 8.0 | 7.92 | 8.76 | 5.96 | 8.77 |

출전: 全國 및 各 省 2014年 国民经济和社会发展统计公报에서 계산 도출 (方創琳·王振波, 2016: 144에서 재인용).

셋째, 장강경제벨트는 중국 도시와 농촌 발전에 있어 "H"형의 새로운 구도의 중심 축선 지대이다. 서부 실크로드 축선, 중부 沿江 축선과 동부 沿海 축선 등 3개 중심 축선이 중국의 도시와 농촌 발전을 조성하는 공간 구도인데, 장강경제벨트는 유일하게 동서 양방향을 잇는 횡단 축선으로서 중국 구역발전의 전통적 구도였던 "T"자형 전략 구도를 벗어나 '신창타이' (新常態: new normal) 구역발전전략에 있어 새로운 "H"형 전략 구도를 구축한 주요 거점으로 부상하고 있다(方創琳·王振波, 2016: 145).

3) 주요 내용은 ①현대화된 종합교통운수체계의 구축, ②현대화된 종합산업체계의 구축, ③신형도시화체계의 구축, ④ 개혁개방의 新高地 구축, ⑤ 생태환경보호의 시범지대 구축 등이다.

넷째, 장강경제벨트는 중국 동·서부 지역 간 합작의 주요 결절점 역할을 수행하는 전략적 중요성을 지닌다. 장강경제벨트는 중국 대륙의 동부, 중부, 서부를 횡단하고 관통하고 있어 국가발전 전략의 실현을 가능케하는 핵심적 잠재력을 지닌 지역으로서 동서부 지구의 협조발전 전략의 멜대 역할을 한다. 장강경제벨트의 개방·개발은 중국 동·서부 구역발전의 비협조, 불균형 등의 현저한 문제점을 타파하고 이를 해결할 수 있는 효과적인 역할을 부여받고 있다(성균중국연구소 편저, 2016: 189). 장강경제벨트의 핵심 경쟁력이 충분히 현실화된다면 장강 중부의 부흥과 서부 대발전을 추동할 수 있는 중요한 전략적 의의가 발휘될 수 있을 것으로 전망된다.

## 2. 장삼각 구역의 신형도시화 전략과 도시체계 구축

2014년 9월 국무원은 〈황금수로를 이용한 장강경제벨트 발전 추진에 관한 지도의견〉(≪關於依託黃金水道推動長江經濟帶發展的指導意見≫)을 마련하고 안휘성(安徽省) 전체를 장강삼각주에 포함시킨 바 있다. 그 이듬해인 2015년 10월 9일 장강삼각주 '지역협력 및 발전 연석회의'가 안휘성 마안산시(馬鞍山市)에서 개최되었다. 회의에는 강소성·절강성·안휘성·상해시의 상무 부성(시)장, 관련 부처 책임자 등 70여명이 참석하였는데 참석자들은 '13.5규획'의 지역협력발전 로드맵을 함께 논의하였고 회의 말미에 〈2015년 장삼각지구 협력·발전 연석회의 강요〉(≪2015年長三角地區合作與發展聯席會議紀要≫ 이하, 「강요」)에 합의하였다. 「강요」의 주요 내용은, 장강삼각주 지역의 보다 빠르고 편리한 종합 교통 운수 시스템 구축, 경제 구조조정 및 방식 전환, 고도화 촉진, 정보 인프라 공유 및 정보 소비 발전 추진, 산업 협력 강화, 공동 구축 및 공유 메커니즘 모색, 신형 도시화 발전 가속화, 글로벌급 메가로폴리스 건설 추진, 역내 신용·금융·통관 등 사회 서비스 단일화 강화 등이다(江浙沪皖携手共绘 2015.10.9).

중국 정부는 2030년까지 장삼각 지역을 세계적인 영향력을 갖춘 도시권으로 건설하기 위한 청사진을 펼치고 있다. 2016년 중국 국가발전개혁위원회, 주택·도시농촌건설부는 대규모 장삼각 도시권 조성과 관련된 〈장강삼각주 도시권 발전계획〉(≪长江三角洲城市群发展规划≫ 이하 「계획」)을 공동 발표했는데, 시행기간은 2016년부터 2020년까지이지만 장기적으로는 이후 10년 이상까지 지속가능한 중장기 발전 계획이다.

이 청사진에 처음으로 안휘성, 강소성, 절강성 등지의 대도시들을 상하이와 함께 엮어 도시군 발전 계획에 포함시켰다. 강소성의 9개 도시(南京, 无锡, 常州, 苏州, 南通, 盐城, 扬州, 镇江, 泰州), 절강성의 8개 도시(杭州, 宁波, 嘉兴, 湖州, 绍兴, 金华, 舟山, 台州), 안휘성의 8개 도시(合肥, 芜湖, 马鞍山, 铜陵, 安庆, 滁州, 池州, 宣城)등이 포함되어 있다. 「계획」은 또한 2020년까지 창조능력을 지닌 고급인재의 유치와 더불어 고효율적인 공간이용이 가능한 세계적인 도시군으로 발전시키려는 동시에, 2030년에는 장삼각 도시군을 아시아·태평양의 문호로 도약시켜 산업체계의 경쟁력 강화를 통한 국제적 경쟁력 및 영향력을 지닌 세계적 도시군으로 건설할 비전을 지니고 있다. 특히 「계획」은 철도교통을 중심으로 한 종합 교통네트워크 조성을 강조하고 있는데, 장삼각 도시 간 철도 건설을 계획하면서 상하이의 도시 전철 교통망을 소주, 남통, 가흥 등 인근 지역까지 확대 연장

하는 방안을 추진 중이다(상하이저널/상하이방, 2016).

장강경제벨트는 중점 건설 1개의 세계급 도시군(장강삼각주도시군), 2개의 국가급 도시군(장강 중류도시군, 成渝(성도-중경)도시군), 3개의 지구성 도시권(江淮(장강 중하류와 화이허(淮河) 유역) 도시군, 滇中도시군(雲南) 및 黔中(貴州)도시군)이 형성되어 "1+2+3" 단계로 발전하는 장강경제벨트 도시군 건설의 새로운 구도로 돌입하고 있다. 장강경제벨트 도시체계 등급은 전형적인 피라미드 형상을 띠고 있다. 국무원에서 공포한 〈도시규모 획정 표준 조정에 관한 통지〉(≪关于调整城市规模划分标准的通知≫)에서 장강경제벨트 247개의 도시 중 초대형 도시 2개(상해와 중경), 특대형 도시 4개(무한, 성도, 남경, 항주), 대도시 25개(이 중 I형 대도시는 소주, 곤명과 합비 3개 도시를 포함하고, Ⅱ형 대도시는 장사, 무석 등 22개), 중등도시 65개, 소도시 151개(이 중 Ⅰ형 소도시 119개, Ⅱ형 소도시 32개)이다(方創琳·王振波, 2016: 143). 이와 같이 장강경제벨트의 상류, 중류, 하류 지구는 결코 동일한 도시 등급 구조로 구성되어 있지는 않지만 장삼각 도시군이 위치하는 하류 지구 도시등급 규모는 상대적으로 균형적인 피라미드형 구조라는 안정성을 보여준다.

# Ⅴ. 장강삼각주 광역 거버넌스 구축과 발전

## 1. 장삼각 구역 일체화 움직임과 광역권 협력 추진

### 1) 장삼각 구역의 합작 체제: 정부, 학계, 기업계의 협력

지역 간 협력을 위한 광역거버넌스 구축 노력은 1992년 장강삼각주 15개 도시가 도시 간 협력·발전을 위한 '연석회의' 제도를 설립하고 1997년에 "장강삼각주 도시경제조정회의(長江三角洲都市經濟調整會議)"(이후 '장삼각 도시경제협조회'로 전환)를 출범시킴으로써 본격화되었다고 볼 수 있다. 2004년 중국정부가 제시한 '제11차 5개년 계획'에서 국내에서 발전 인프라가 가장 잘 갖춰진 지역인 강소성, 절강성, 안휘성 등지의 도시들이 도시경제협조회에 가입하기 위한 노력들이 이루어졌으며, 마침내 현재와 같이 시장지향적이고 개방적인 상황에서 도시경제협조회의 회원도시 자격을 폭넓게 인정하여 "장강삼각주 지역도시와 기타 지급(地級)이상 도시로 구성한다"로 수정하게 되었다(陳建軍, 2011: 131-134). 이는 상하이를 비롯한 소주, 항주 등 대도시들이 산업화, 세계화 수준에서 높은 성과를 거두게 된 데 따른 결과라고 볼 수 있다. 다시 말해, 이전까지 진행된 장강삼각주의 경제융합이 정부 간 협력보다 선행됨으로써, 이러한 움직임이 역으로 정부 간 협력을 촉진하는 매개 역할을 하는 원동력으로 작용하고 있다고 평가할 수 있다.

이후 정부 간 협력은 더욱 강화되어 2007년에는 '장강삼각주 도시정부 정상회담'에서 획기적 전환을 가져오게 되는데, 여기서 장강삼각주 도시정부 간 32개 협력 중점 과제 중 6개를 두고 심층적인 논의를 거쳐 단순한 지방정부 간 교류차원이 아닌 실제적인 실무 추진을 강화하였던 것이다. 구체적으로 각 도시는 동시발전(同步走) 대신에 정보, 기획, 과학기술, 재산권, 관광, 협력 등 6

개 중점 과제 중 하나를 선택하여 이를 기획, 절차, 진전, 검수 단계를 거친 후 완성 단계까지 일관적으로 추진할 것을 의결하였는데, 이를 일반적으로 도시정부 간 '해빙합작(破氷合作)'이라고 부른다(곽태열·김진근, 2007: 19). 이와 같은 해빙합작에 이르게 된 배경에는 다음과 같은 각 차원에서의 노력들이 있었다.

첫째, 무엇보다 정부 차원에서 보면, 최상위 지도층의 상호교류가 빈번하였다. 1980년대에 "국무원상해경제계획판공실(國務院上海經濟規劃辦公室)"에 이어, 1990년대 후반에 "장삼각도시경제협조회(長三角洲城市經濟協調會)"가 설립되었다. 이후 "양성일시(강소성, 절강성, 상해시)성-시장연석회의제도(兩省一市省市長聯席會議制度)"가 추진되었는데, 20년 간의 시도 끝에 장삼각 각지에서 지방정부의 협조라는 측면에서 상당한 효과를 거두었으며, 장삼각 각 도시가 대형 구역합작에서 기본적인 공동 조직화를 달성하기에 이르렀다. 한편, 2001년 최초로 개최되어 매년 1회씩 개최되고 있는 상무부성(시)장(商務副省(市)長)이 참가하는 "상해·강소·절강경제발전좌담회(沪蘇浙經濟發展座談會)"는 지역 간 공동발전을 주제로 하고 있다. 무엇보다 타 구역에 비해 앞서 나가고 있는 우세한 장삼각지구 발전환경이 더욱 구역합작을 강화하였고, 구역 내 초광역 교통체계의 구축, "녹색 장삼각"의 구성, 구역 정보자원의 공유 실현, 상호유통성을 강화한 구역경제기능 및 서비스체계 건설, 인력자원의 유동성 촉진 등을 통해 협상 및 합작이 진행되었고 역내 무역장벽도 타파하여 통일시장을 출현시키기 위한 도시신용체계 계획을 함께 추진하기도 하였다(張軍擴·侯永志, 2008: 320).

뿐만 아니라 신용정부 건설에 노력하고 정부기능의 전환에 힘쓰며, 행정행위의 규범화, 의법행정의 엄격화, 신뢰(誠信)정부의 양호한 이미지, 장삼각 내 신용환경의 건설촉진, 진일보한 개방시장, 지구봉쇄의 타파, 지방보호주의의 제거, 국제시장으로 연결된 거대시장 건설 노력, 각종 요소의 구역 내 합리적 유동 및 특화배치를 위해서도 상호 협력하였다. 2003년 봄 강소, 절강, 상해 등 3성시의 고위층 지도자들은 상호 방문하여 경제합작 및 발전을 위한 일괄적 협의서에 조인하였고, 또한 상하이를 주도적 '구역경제 일체화 시험구'(區域經濟一体化試驗區)로 하는 공동건설 방안도 제출한 바 있다(Li and Wu, 2013: 139).

둘째, 학술 차원에서 장삼각 연구와 토론이 더욱 심화되는 경향을 보였다. 최근에 이르기까지 학술계와 기업계는 장삼각 구역 발전을 위한 토론회를 수없이 개최하는 등 장삼각 구역의 경제 및 사회합작의 이론 및 토론 활동을 활발하게 진행하였다. 예컨대, 상해에서 개최된 "장강발전논단" 연례회의, "상해 및 장강삼각주 지구합작과 발전" 국제심포지움, 남경에서 개최된 "남경 도시권 상호 발전 고위급 토론회(南京都市圈互動發展高層研討會)", 상해, 강소, 절강에서 연속으로 개최된 "21세기초 장강삼각주 구역발전 전략 토론회(21世紀初長江三角洲區域發展戰略研討會)" 등이 대표적이다(左學金, 2006: 81).

셋째, 기업 차원에서는 성 간 구역을 넘어서는 자본 간 유동성이 점점 확대되고 상호협력이 강화되었다. 장삼각지구에 있는 기업은 수적으로 많으며, 기업 규모도 크다. 기업들은 시장규범에 따라 경제활동을 지속하였으며, 이에 따라 구역 내 자원의 유동성 및 배치가 진행되었다. 강소, 절강, 상해의 "중소기업 합작 및 발전논단"은 〈중소기업 합작 및 발전협의서〉를 체결하고 공동으로

장삼각지구의 서비스 플랫폼을 구축하려는 노력을 기울였으며 3성 내 시들은 기업 심의과정을 간소화하고 업무 효율성을 제고하고자 여타의 부담금없이 타 지역의 기업을 차별화하지 않고 동등한 대우를 할 것을 결의하기도 하였다. 협의서는 또한 세 지역이 장삼각의 대융합을 적극 추진하고 대내외 개방 수준을 높이고자 노력하였는데, 장삼각 지구에 경쟁력있는 기업, 산업을 집적시켜 구역의 산업적 특화를 강화하며 강력한 국제경쟁력을 지닌 선진 제조업 기지로 육성할 것을 목표로 하였다(Luo and Shen, 2009: 55). 중소기업 자원의 공유체계의 강화 및 정비, 정보교류, 이론학습, 기업금융 합작 등을 포함하는 중소기업 자원의 공유 플랫폼 구축, 그린 인재의 충원, 인재정보, 인재소개, 인재훈련 등 인재의 합리적 교류라고 하는 4대 플랫폼을 통하여 중소기업 인력자원의 질적 제고를 기함으로써 기술 서비스, 중소기업의 유명 브랜드 육성을 가능하게 하고자 노력하였다(예젠량, 2014: 77-79).

2012년 3월에 개최된 양회(兩會)에서 전국 중점도시를 핵으로 한 메갈로폴리스 형성전략을 주 내용으로 하는 '신형도시화' 추진의 로드맵인 〈전국 도시화 건강발전 촉진규획(2011~2020)〉이 통과되었고, 장강삼각주 등 3대 광역권은 글로벌 경쟁력을 지닌 도시권으로 더욱 발전할 전망이다(이철용·우전안, 2013: 3). 여기서 지역 간 일체화 전략을 단계적으로 강화해 온 장강삼각주 광역권이 타 광역권에 비해 보다 유리한 입지를 차지하고 있다고 볼 수 있다.

장삼각 일체화 전략을 요약하면, 상해를 핵심으로 하여 주변 6대 도시권을 공동으로 조직화함으로써 산업 간 정합 속도를 가속화하고 기본 인프라 시설을 구축하여 지역 간 연계성과 네트워크화를 이루고자 하는 발전 전략이다. 실제로 구역 자원과 생산 요소의 배분 및 광역적 유동성이 점차적으로 강화되고 있으며, 구역 정책 환경을 시장경제 규칙에 맞게 조성하여 참여 주체들 간에 동등한 참여 기회를 확보하고, 상호 협동성을 실현함으로써 구역경제 관계의 의존성과 융합성이 더욱 커지고 있으며 협력기구의 변혁도 빠르게 진행되고 있다. 따라서 장삼각 지구의 각급 행정구의 경제활동에 대한 직접 간여는 점차적으로 감속되는 추세이며, 거시관리와 종합적 통제가 중시되면서 사회적 차원의 사업 발전에 더욱 집중하고 있다고 평가할 수 있다.

### 2) 장삼각 구역의 다차원적 구역합작의 내용

오늘날 장삼각 구역에서 이미 각 영역, 각 부문별로 개방합작계획, 중점집중된 시장화 정도는 비교적 높은 수준에 이르고 있으며, 점차적으로 확대되고 있다.

우선 첫째, 장삼각구역 관광시장 일체화 과정과 현상이 뚜렷해지고 있다. 공로 운영을 핵심적 관광시장으로 보고 행정구획의 분할을 타파하고 있다. 소주, 가흥, 항주 간 고속도로의 강소, 절강 경계의 요금소를 하나로 묶어서 강소, 절강, 상해 교통 부문의 공로 여객운송사업을 단일화하였다. 장삼각 15개 도시 및 안휘성 황산시는 공동으로 지역 제한제를 타파하여 중국에서 가장 먼저 무장애 관광 일체화지역 설정에 합의하기도 하였다(Zhang and Wu, 2006: 10-11).

둘째, 장삼각 구역의 외부자본 공동 유치 합작에도 적극적이다. 강소, 절강, 상해 3성의 공상부문은 합작 협정을 체결하여 3성 내 기업의 타지 시장으로의 진입을 용이하게 하는 정책을 추진하

였다. 민영기업의 광역적 투자 및 상표 보호를 위한 협정, 세 지역의 공상관리부문의 협력체계 구축을 통해 기업신용 관리감독 체계를 공동으로 수립하였다(徐明棋 等著, 2008: 226-228)

셋째, 장삼각 구역 문화교육 합작이 활발해지고 있다. 강소, 절강, 상해 간 교육합작계획이 수립되었으며, 교류합작을 위한 조직 및 운영기구, 각 방면의 교육 정보 및 경제사회발전 사정의 교류, 정기적으로 각급·각종 교육발전을 위한 학술토론회, 세 지역의 우수한 교육 자원의 공유, 우수한 교육자원의 벤치마킹, 중학 및 소학 과정 교재 개혁 및 대학입시제도 개혁의 공동 모색, 교사 연수의 공동개최, 공동 학사운영, 과학연구의 협력, 상호 고교 교육 개방 및 교육시범 합작, 학점 상호 인정, 교사자원의 상호 초빙 등을 통한 "장삼각지구 고교 졸업생 취업 사업 합작 조직" 등을 운영하고 있다(Liu, Huimin, 2012: 465).

넷째, 장삼각 구역의 인재개발 및 시장 간 교류도 증대되고 있다. 2003년 강소, 절강, 상해의 20개 도시의 인사 조직이 〈장강삼각주 인재개발 일체화 공동선언〉(≪長江三角洲人才開發一体化共同宣言≫)에 조인하고, 이를 통해 장삼각 인재개발의 투자 공유를 추진하며, 정책협조, 제도 정립 및 서비스 표준화, 고급 인력 자원의 공유, 공무원 상호파견, 장삼각구역 인재개발 신체계를 수립하고 인사제도 규범의 통일화를 진행함으로써 인재 풀의 형성과 인재 서비스체계를 구축하였다(左學金 主編, 2006: 82).

## 2. 장삼각 구역 광역거버넌스 기구의 형성과 발전

장삼각 구역의 협조발전은 초기부터 단계적으로 진행되고 있어 시장주도형 자원요소 배치 기제를 통해 구역의 통일적 시장, 요소 비용의 절감과 상품의 공간 이동을 용이하기 위한 광의의 운수체계를 추진하여 왔다. 이럼으로써 구역과 도시 간 상호연계를 실현하여 공치공영(共治共榮)을 목표로 한 구역 일체화 발전전략을 중심으로 아래 〈표 3〉에서 정리하고 있듯이 정책결정, 협조, 집행 등 다층적 차원에서 상대적으로 고도화된 구역합작체제를 형성하였다(馬學廣 等著, 2015: 113-114).

정책결정층은 상해시, 강소성, 절강성, 안휘성 등 3성1시(3省1市)의 주요 지도자 "좌담회"(또는 八巨頭會議)인데, 여기서 장삼각 발전을 위한 협상과 정책결정(決策)이 이루어진다. 주요 의제로 국가의 주요 발전전략이 다루어지며, 장삼각 중점 합작 영역을 둘러싼 성급 차원의 정책결정이 진행된다. 주요 지방정부 간 정기적 협상회의 기구라는 성격을 지니며 매년 한 번씩 개최되는 성장급 회의로서 상대적으로 독립적인 상설 비서처에서 일상적 사무를 수행하고 있으며, 해당 년도의 장삼각 지구의 합작에 관한 주요 방침과 원칙을 확정짓는다. 주로 향후 장삼각지구 합작의 발전방향에 대해 지도적인 건의, 즉 장삼각 합작의 주요 문제에 관해 상호 정보와 교환, 연구 그리고 문제 해결의 원칙과 주요한 아이디어를 확정한다. 또한 중앙정부나 국가기관에 대해 지역 사정과 요구를 연합하여 제기하며, 또한 구역합작 혹은 장삼각 합작 과정에서 국가 차원의 관련 제도 창설 문제 등에 관한 건의서를 제출하며, 유관합작에 관한 정부 간 협의를 협상하기도 한다(曲福田, 2011: 66-68).

협조층은 두 개의 조직 구조로 구성되는데, 즉 "장삼각지구 협력·발전 연석회의(長三角地區合作與發展聯席會議: 이하 '연석회의')"와 "장삼각 도시경제협조회(長三角城市經濟協調會: 市長聯席會議)"가 바로 그것이다. '연석회의'의 주요 참가자는 각 성시의 상무부성(시)장 혹은 부성(시)장이며, 업무의 주요 내용은 장삼각 합작 교류 및 발전 사업의 진전에 대한 연도별 진행 상황을 보고하며, 중점 합작 사안에 대한 협조 추진, 부서의 매년도 구역합작 발전 관련 사업을 총결산한다(陳元志, 2011: 56-58).

2004년 이후 '장삼각주 도시경제협조회'(시장연석회의)는 국가의 주요 구역전략 검토, 장삼각 주변 도시 간 합작 및 교류, 토론 및 사업을 진행하기 위해 매년 한 번씩 개최되는 상설기구로서 구성원들에게 도시 간의 연락, 조직실시, 협조 사업들을 의무화한다. 동시에 정보, 규획, 과학기술, 상표권 및 특허권, 관광, 합작 등 전문 영역별로 조직화하고, 6가지 분야의 합작을 중점적으로 추진한다. 무엇보다 전국적으로 통일된 법률과 정책 체계의 지도하에 각각의 구성원들의 지구 차원의 지구성 법규와 정책, 즉 호적제도, 취업제도, 주거제도, 교육제도, 의료제도, 사회보장제도 등에 대해 수정하거나 통일하는 작업을 점차적으로 진행시켜 왔으며, 상호 충돌을 빚는 지구성(地區性) 정책이나 법규를 폐지시키거나 일체화시키는 동시에 각지의 고유한 경제사회발전 전략 간 협력을 추구하였다. 그리고 신용평가 표준의 통일, 시장진입의 통일, 통일된 상표보호 등의 조치에 관한 연구와 더불어 상품 진입의 부가조건의 취소, 각종 시장 주체를 위한 공정한 경쟁 환경을 조성해 나가고 있다(Li and Wu, 2012: 190-192).

집행층 역시 이중적 체계인데, 그 중 하나는 각성의 발전개혁위원회가 주도하는 합작 전문 주제 영역 간 협조추진제도로서, "팔거두회의"의 정책결정 업무의 추진 및 성과를 직접 담보하고 있다. 다른 하나는 각 시정부 소속의 "경제협력판공실"(經濟合作辦公室)이 주도하는 상설화된 도시 간 경제합작 사업이다.

**〈표 3〉 장삼각 도시권 광역협조 기구의 계층화**

| 계층 | 기구 및 특징 | 업무 내용 |
|---|---|---|
| 정책결정층 | - "三省一市 주요 지도자(領導) 좌담회"(일명"팔거두회의")<br>- 매년 1차례 | - 국가 주요 발전전략의 대응책 마련<br>- 장삼각 중점 합작 영역에서 진행되는 성 차원의 정책 결정 |
| 협조층 | - "장삼각지구 협력·발전 연석회의"<br>- 매년 1차례 | - 장삼각 합작 교류 및 발전사업의 연도별 진행 상황 보고<br>- 중점 합작 사안의 협조 추진<br>- 부서별 매년도 구역 합작 발전 관련 사업의 총결산 |
| | "장삼각도시경제협조회"(시장연석회의): 협조회는 도시의 획순에 따라 매 이 년씩 집행주석이 선출되며 주석이 있는 도시에서 한 차례 시장회의가 개최됨 | - 상무 주석은 상해시가 맡고, 장삼각 도시별로 돌아가며 주관함<br>- 각 도시 시장 혹은 부시장 참가<br>- 국가 주요 구역전략, 장삼각 주변 도시 간 합작 및 교류, 토론 및 사업을 진행하는 상설기구 |
| 집행층 | 합작 영역별로 협조가 진행되는 제도 | - 각 성별 발전개혁위원회 지구처 조직의 합작교류를 위한 상설적 사업 수행<br>- 장삼각합작교류기금사업과 각 도시정부 경영합작기구(경제합작판공실 등)의 상설적 사업 수행 |

(출전: 陳建軍, 2016: 122)

현재와 같은 장삼각 구역합작과 도시권 협조 발전 과정은 여전히 지속적인 문제점이 남아있어 보인다. 주된 문제점은 구역과 도시권 협조 기구에서 행정적 색채가 상대적으로 농후하다는 점이다. 여기서 두 가지 문제점이 지적된다. 첫째, 입법 보장과 관련 법률체계의 지속성이 확보되기 어렵다는 점이다. 다시 말해 구역합작과 협조발전은 상당한 정도로 각 성시 지도자들이 구역합작과 일체화 이념의 편향과 선호 정도에 따라 결정되므로 구역협조 발전의 정책 분야 및 주요 전략의 지향성이 연속성을 갖는데 문제점이 발생한다. 둘째, 업종 조직이나 기업 단위 등 시장 역량을 지닌 협조 기구가 포함되지 않아 산업별 특화를 위한 추진과정이나 구역 가치를 위한 공간 배치가 이음새 없는 연계체로 인해 상당히 어렵다는 점이다. 또한 행정구역의 구분은 부득불 무형의 시장 장벽을 창출하며 생산 자원의 광역적 유동성뿐만 아니라 산업구조의 고도화 및 건전화, 도시화로의 발전을 저해한다는 점이다. 따라서 향후 보다 발전적인 장삼각 일체화와 도시권 협조발전의 체제 구조를 갖추어 나가기 위해서는 다음과 같은 개선점을 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 구역 일체화와 도시권 협조발전의 체제 구조를 더욱 공고히 하기 위해서는 확고한 법률적 토대 위에 정립시킬 필요가 있으므로 법적 규범성과 연속성, 안정성을 확보하여 운영상의 효율성을 제고시켜야 한다. 둘째, 구역 발전전략이 현실화되기 위해서는 중앙부처의 참여가 요청되는데 이를 위해서 중앙 부처가 정책결정기구에 참여하는 방도를 강구할 필요가 있어 보인다. 셋째, 과도한 정부 주도로 나아가지 않도록 제3자에 의한 자문과 감독 기구의 참여가 필요하므로 현재 장삼각 도시경제협조회가 설치한 전문가 자문위원회와 같은 기구의 실효성을 강화해야 할 것이다. 넷째, 가장 중요한 시장주체이면서도 광역 거버넌스 참여가 가장 미진하게 보이는 기업의 참여를 촉진하여 광역권 주요 결정사항의 참여 등을 통해 장삼각 일체화와 도시권 협조발전 체제 구조의 틀 속으로 포함시킬 필요성이 있어 보인다.

## Ⅵ. 결론

장강경제벨트 발전의 기본전략 구도는 장강 유역 도시 간 연계성을 강화하여 장삼각도시권, 장강중류도시권, 장강상류도시권이라는 3대 도시권을 주요 축으로 하여 장강 유역의 동부 - 중부 - 서부 3대 경제권으로 구분하고 이들 전 유역 경제권 간 협동발전과 일체화 발전을 연동시킨다는 것이다. 특히 장강경제벨트가 협조발전을 추진하기 위해서는 장삼각 일체화와 도시권의 협조 발전이 더욱 강화되어야 한다. 한마디로 장삼각일체화 발전이야말로 장강경제벨트의 발전에 있어 견실한 기반이며 동력이라는 점이다.

장삼각 구역의 협조발전은 개혁·개방 초기부터 단계적으로 진행되고 있으며 시장주도형 자원 요소 배치 기제를 통해 구역의 통일적 시장, 요소 비용의 절감과 상품의 공간 이동을 용이하기 위한 광역적 운수 및 교통 체계를 추진하여 왔다. 또한 구역과 도시 간 상호연계를 실현하여 공치공영(共治共榮)을 목표로 구역 일체화 발전전략을 중심으로 구체적 실천계획을 수립하고 실행하는 중이며, 정책결정, 협조, 집행 등 다층적 측면에서 상대적으로 고도화된 구역합작체제를 형성해나

가고 있는 중이다. 이제 장강경제벨트라는 국가전략의 배경 하에서 장삼각 도시군은 더 한층 발전적인 거버넌스 체제 혁신이 필요하게 되었다. 그리고 장삼각도시권은 장강경제벨트의 주도 경제구역이자 중국 도시군의 협조발전의 시범 지역이 될 수밖에 없었으며, 이와 동시에 “일대일로” 건설의 추동력으로서 글로벌 합작과 교류를 활성화하는 주도적 역할을 수행하면서 중국 전국의 광역권 총괄(統籌)발전 과정에서 핵심적 모델로서 역할하게 되었다.

특히 최근에 미국과 글로벌 패권 경쟁 관계에 들어간 중국은 진일보한 국내 시장의 통일형성과 고도화, 자유물류체계의 가속화와 경쟁 우위력 있는 자원 배치, 산업구조의 고도화와 국내외 시장의 정합성을 확대함으로써 국제 경쟁력이라는 압력에 대처하고자 한다. 이러한 배경으로 인해 장삼각 일체화 발전과 협조발전은 더욱 중요한 의의를 지닐 수밖에 없는 것이다. 따라서 중국은 현재 국가의 주요 구역전략 역시 새로운 ‘신창타이’(新常態: new normal)로 진입해야 한다고 주장하면서 조정과 혁신 과정을 통해 장삼각도시권을 중국의 핵심적 구역전략의 출발점으로 하여 전략적 협조기제를 구축하고 있다.

세계경제의 개방화에 따른 중국의 대도시 광역권 계획은 광역 차원의 도시-농촌 지역간 연계개발전략을 수립하여 대도시권과 글로벌 시장과의 연계에 의한 네트워크 발전의 중심지로 육성하기 위한 정책을 추진하고 있다. 즉, 도시와 농촌 간 연계 및 교류 활성화, 지역 간 불균형 발전을 완화시켜 국토의 통합적 관리라는 차원에서 녹색성장을 통한 환경적 효율성 제고는 물론 지역별로 차별화된 산업클러스터를 구축하고 중점 육성산업을 지역 특성에 맞춰 공간 배치함으로써 대외적인 경쟁력을 추구하고 있으며 세계적인 산업지대로의 성장을 위한 구상을 제시하고 있다. 이와 같은 실천전략을 담은 개발구상이 대도시 중심의 광역권 발전 전략으로 구체화되고 있는 것이다. 이러한 점들은 우리나라 광역권이나 광역경제권 구축에 몇 가지 시사점을 주고 있다.

첫째, 경제특구 중심의 네트워크 광역경제권의 핵심지역은 대부분 중국의 동부 연안지역에 입지하고 있으며 본 연구의 대상인 장강삼각주 대도시 광역권은 특히 우리나라 서해안 지역과 마주보고 있기 때문에 향후 우리나라의 공간개발 전략을 구상함에 있어 감안해야 할 중요한 정책적 변수로 작용하고 있다. 동북아에 있어 경제의 세계화 흐름은 국경을 넘어서는 한국과 중국 도시 간 활발한 교류와 연계에 의한 협력적 동반성장의 기반 위에서 가능할 것이다. 특히 우리나라 광역권 개발의 선도도시군 육성전략은 중국의 장강삼각주 선도도시권 육성전략과 상호 연계되어 도시 간 교류와 협력이 활발히 이루어지도록 노력해야 하며 산업클러스터 형성이나 물류 분야에서의 교류와 협력은 물론 지방정부 간 행정적 교류 시스템 구축도 필요할 것이다.

둘째, 장강삼각주 대도시 광역권은 선도 도시군과 주변 도시를 연계하는 광역적 네트워크 구축을 위해 교통, 자원, 정보 등의 분야에서 공동건설을 추진하고 있을 뿐만 아니라 광역권의 분업적 협력, 기능적 상호보완성 효과를 극대화하여 광역권역의 발전능력을 증대시킬 것으로 전망된다. 특히 상해, 남경, 연운항, 서주, 항주, 영파 등 전국적인 교통종합 중심지를 중점적으로 건설하고, 소주, 무석, 상주, 진강, 양주 등을 지역 거점 교통 중심지로 육성할 뿐만 아니라 항구와 공항간의 긴밀한 연계를 통한 물류거점을 확보하려는 노력도 시도되고 있다. 이러한 시도들은 우리나라 광역권 정책 추진에 있어 교통·물류, 정보·유통, 에너지자원·금융서비스 관련 기능 강화가 무엇보

다 중요하다는 점에서 시사하는 바가 크다.

셋째, 장강삼각주 광역권 정책 수립과 추진은 도시와 농촌 간 연계전략을 통한 동반성장과 지역 간 균형 성장이나 격차 완화를 위한 통합적 관리가 특징적이다. 우리나라 역시 지역 간, 도농 간 격차 완화와 국토의 균형적 발전이 요구되는 만큼 중국의 장강삼각주 광역권 전략을 참고로 지역 내 부존자원 및 잠재력의 강약점을 상호 보완하여 시너지 효과를 강화하는 데 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

## 참고문헌


강승호. (2006).「중국 환발해 대도시권의 형성 및 경쟁력에 관한 연구」. 인천발전연구원 (IDI연구보고서 2006-23).

곽태열·김진근. (2007).「동남권 산업현황과 광역경제권 형성가능성 연구」. 경남발전연구원 보고서.

김용웅. (1997). 광역권 개발계획의 도입배경과 발전방향.「국토연구」, 26.

김혜진. (2007). 장강삼각주 지역의 도시성장 위기와 경제일체화 추진 고찰.「중국연구」, 41.

류제헌. (2011). 장강삼각주지구(長江三角洲地區) 공간구조(空間構造)의 현대적(現代的) 변용(變容).「한국지역지리학회지」, 17(1).

박양호·정옥주. (2007). 동남광역권 현황과 공동발전 방안. 부울경 국제세미나 자료집.「동남권의 잠재력 분석과 공동발전방안」.

박재욱. (2008). 광역권역 통합·협력을 위한 광역 거버넌스의 이론적 논의.「지방행정연구」, 22(3) 통권74호.

_____. (2009). 광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부 간 거버넌스 구축방안: 국가균형발전특별법 개정안의'광역경제권발전위원회'구성 방안을 중심으로.「지방행정연구」, 23(1) 통권76호.

_____. (2011). 동북아 연해거점도시의 광역권 발전전략과 거버넌스: 다롄, 후쿠오카, 블라디보스토크 광역권의 특성 비교.「지방행정연구」, 25(4) 통권87호.

_____. (2014). 동북아 연해거점도시의 광역권 연계협력 전략과 초국경 거버넌스: 동남광역권, 규슈광역권, 칭다오광역권의 비교사례연구.「21세기 정치학회보」, 24(3).

박재욱·정해용. (2010). 동북아 광역경제권 형성과 정부 간 광역 거버넌스 비교연구: 중국 경진기(京津冀) 광역권과 일본 관서(關西) 광역권을 중심으로.「지방정부연구」, 14(1).

상하이저널/상하이방. "상하이 '2040 도시 계획' 이렇게 변한다"
http://www.shanghaibang.com/shanghai/news.php?code=&mode=view&num=47742&page=1&wr=: 검색일 2016.6.6).

_____. "中 '장삼각 도시군(群)' 청사진, 26개 도시 포함"
http://www.shanghaibang.com/shanghai/news.php?code=&mode=view&num=48541&page=1&wr=: 검색일 2016.11.15).

서석흥. (2007). 중국 장강(長江)삼각주 지역의 경제통합과 외자유치를 둘러싼 경쟁과 협력. 한국비교경제학회, 「비교경제연구」, 14(2).

성균중국연구소 편저. (2016). 「일대일로 다이제스트」. 서울: 다산출판사.

엄수원. (2011). 중국의 광역권 발전정책과 시사점에 관한 연구. 「한국지역경제연구」, 20.

예젠량. (2014). 장강삼각주지역의 전략적 신흥산업 발전과 한국의 협력방안 연구. 정지현·김홍원 공편. 「중국 지역경제 변화와 새로운 한·중 협력방안」. 서울: 대외경제정책연구원.

이철용·우저안. (2013). 도시화: 향후 10년 중국 경제 죄우할 동력. LGERI 리포트 (2013. 2/6·13)

한국행정학회. (2008). 「광역경제권 매뉴얼 작성」.

허흥호. (2012). 중국(中國) 장강삼각주(長江三角洲) 지역(地域)의 경제통합(經濟統合) 추진(推進)과 발전전망(發展展望). 「중소연구」, 36(1).

Buck, Nick, Ian Gordon, Alan Harding & Ivan Turok eds. (2005). *Changing Cities.* Palgrave.

Feiock, Richard ed. (2004). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation.* Georgetown Univ. Press.

Fujita, M., P. Krugman & A. Venables. (2001). *The Spatial Economy: Cities, Regions, International Trade*. Cambridge. MA.: MIT Press.

Hall, P. G. & Pain, Kathy. (2006). *Polycentric Metropolis: Learning from the Mega-city Regions in Europe*. London: Earthscan.

Jacobs, J. (1984). *Cities and the Wealth of Nations.* N.Y: Random House.

Leibovitz, J. (2003). Institutional Barriers to Associative City-Region Governance: The Politics of Institution-building and Economic Governance in 'Canada's Technology Triangle'. *Urban Studies*, 40: 2613-2642.

Li, Yi and Wu, Fulong. (2012). Towards new regionalism? Case study of changing regional governance in the Yangtze River Delta. *Asia Pacific Viewpoint,* 53(2): 178-195.

_____. (2013). The emergence of centrally initiated regional plan in China: A case study of Yangtze River Delta Regional Plan. *Habitat International,* 39(2): 137-147

Liu, Huimin. (2012). Comprehensive carrying capacity of the urban agglomeration in the Yangtze River Delta, China. *Habitat International,* 36(4): 462-470.

Luo, Xiaolong and Shen, Jianfa. (2009). A study on inter-city cooperation in the Yangtze river delta region, China. *Habitat International,* 33(1): 52-62.

McGuirk, P. M. (2004). State, Strategy, and Scale in the Competitive City: a Neo Gramscian Analysis of the Governance of 'Global Sydney'. *Environment and Planning A,* 36: 1019-1043.

Zhang, J. and F. Wu. (2006). China's changing economic governance: Administrative annexation and the reorganization of local governments in the Yangtze River Delta. *Regional Studies,* 40(1): 3-21.

江浙沪皖携手共绘. "'十三五'区域合作发展路线图." 中國新聞網 (2015.10.09).

曲福田. (2011). "長三角區域合作機制的發展與創新." 任真 主编. 「长三角的未来: 机遇与挑战」. 北京:

人民出版社.
仇保兴. (2012).「城镇化与城乡统筹发展」. 北京: 中國城市出版社.
國家發展改革委員會·外交部·商務部. (2015).「推動共建丝绸之路經濟帶和21世紀海上丝绸之路的愿景和行動」. 北京: 外文出版社.
国家统计局城市社会经济调查司. (2015).「中國城市統計年鑑」. 北京: 中国统计出版社
戴宾. (2004). "城市群及其相關概念辨析."「財經科學」第6期.
劉應杰. (2016). "長江經濟帶建設的戰略地位和重大擧措." 人民論壇 編.「中國區域發展新思維: 頂層設計與戰略布局」. 北京: 人民出版社.
李澜 主编. (2011).「中国城市经济研究概观」. 北京: 中央民族大学出版社.
馬學廣 等著. (2015). "中國沿海城市: 區域空間組織格局演變."「海岸地帶城市: 區域空間治理研究」. 北京: 人民出版社.
方創琳 等. (2014).「中國新型城鎭化發展报告」. 北京: 科學出版社。
方創琳·王振波. (2016). "新型城鎭化的戰略, 思路與方法: 長江經濟帶的束簇狀城鎭体系構想." 人民論壇 編.「中國區域發展新思維: 頂層設計與戰略布局」. 北京: 人民出版社.
付承伟. (2012).「大都市经济区内政府间竞争与合作研究以京津冀」. 南京: 东南大学出版社 .
常修澤. (2016). "'新四沿'戰略打開區域發展大格局." 人民論壇 編.「中國區域發展新思維: 頂層設計與戰略布局」. 北京: 人民出版社.
上海財經大學區域經濟研究中心. (2005).「中國區域經濟發展報告: 長江三角洲區域規劃及統籌發展」. 上海財經大學出版社, 56/784.
徐明棋 等著. (2008).「竞争与合作: 长三角洲利用外资报告」. 上海: 上海财经大学出版社.
孫久文. (2016). "'十三五' 中國區域發展戰略前膽." 人民論壇 編.「中國區域發展新思維: 頂層設計與戰略布局」. 北京: 人民出版社.
郁鴻勝·宗傳宏. (2006). "長三角區域合作協議框架研究." 左學金 主編.「長江三角洲城市群發展研究」. 上海: 學林出版社.
張建清·陳婷. (2016). "長江中遊都市群創新發展深度解析." 人民論壇 編.「中國區域發展新思維: 頂層設計與戰略布局」. 北京: 人民出版社.
張軍擴·侯永志. (2008),「協調區域發展: 30年區域政策與發展回顧」. 北京: 中國發展出版社.
左學金 主編. (2006).「長江三角洲城市群發展研究」. 上海: 學林出版社.
周克瑜. (1999).「走向市场经济: 中国行政区與经济区的关系及其整合」. 上海: 復旦大学出版社.
曾剛 等. (2014).「長江經濟帶協同發展的基础與策略」, 北京: 經濟科學出版社.
陳建軍. (2011). "長江三角洲地區的產業分工和產業轉移:兼論泛長江三角洲經濟區的形成." 任真 主编.「长三角的未来: 机遇与挑战」. 北京: 人民出版社
_____. (2016). "全局視野下的長三角協調發展機制研究". 人民論壇 編.「中國區域發展新思維: 頂層設計與戰略布局」. 北京: 人民出版社.
陳文玲. (2011). "推進長三角區域經濟一体化發展的戰略選擇." 任真 主编.「长三角的未来: 机遇与挑战」. 北京: 人民出版社.
陳元志. (2011). "合作博弈視角下的長三角區域多方利益協調機制." 任真 主编.「长三角的未来: 机遇

与挑战」. 北京: 人民出版社.
叶必丰·何渊 主编. (2011).「区域合作协议汇编」. 北京: 法律出版社.

박재욱(朴在郁): 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 수여했으며, 현재 신라대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방정치행정, 도시거버넌스, 동북아 도시정부비교, 지역정책 등이다. 최근 공저서로는 『大都市圏ガバナンスの檢證: 大阪·アジアにみる統治システムと住民自治』 (ミネルヴァ書房, 2017), 『지방정치의 이해 2』 (박영사, 2016) 등이 있으며, 논문으로는 "동북아 연해거점도시의 광역권 연계협력 전략과 초국경 거버넌스: 동남광역권, 규슈광역권, 칭다오광역권의 비교사례연구" (21세기정치학회보, 2014), "일본 규슈지역 후쿠오카시 도시광역권의 연계협력과 광역거버넌스" (지방정부연구, 2012) 등이 있다 (jopark@silla.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 1. 15 / 심사개시일: 2018. 1. 19 / 심사완료일: 2018. 1. 31〉

## Abstract

# Intergovernmental Collaborations and Governance for the Development of Metropolitan Economic Zones in *the Changjiang (Yangtze River)* Delta, China

Park, Jae Wook

The purpose of this study is to get the implications needed to build our country's metropolitan area by analyzing the local innovation system and governance between governments in the Yangtze(Changjiang) River Delta Region, one of China's major metropolitan areas. The content of this study is to set the following four study focus points. First, how to establish and understand the concepts and categories of metropolitan economic and regional governance in the Yangtze River Delta Region. Second, it is planned to analyze the emerging backgrounds of the development strategies of the Yangtze River Delta Region by dividing them into geopolitical, socio-economic backgrounds, and traffic accessibility. Third, in the large metropolitan area of the Yangtze River Delta Region, the process of establishing and implementing development strategies in the relationship between central and local governments and local governments is one of the changes in the relationship between governments. Fourth, as the most important analytical focus, it is the comprehensive and integrated implementation system that controls the Yangtze River Delta Region beyond the barrier of the administrative zone and establishes the characteristics of the governance as a cooperative entity between local governments. In conclusion, the cities of the Yangtze River Delta Region are forming a multilayered and relatively established cooperative system for formulating and executing an integrated development strategy with the aim of the region's co-governing and co-prosperity.


Key Words: metropolitan economic zone, intergovernmental collaborations, inter-city cooperation, governance, the Yangtze(Changjiang) River Delta Region